

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

29 septembre 2021

**PROPOSITION
DE LOI INTERPRÉTATIVE**

de l'article 124, § 1^{er}, d), de la loi
du 4 avril 2014 relative aux assurances

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT
N° 69.790/1 DU 29 SEPTEMBRE 2021**

Voir:

Doc 55 **1737/001**:

001: Proposition de loi interprétative de Mme Bossuyt et consorts.
002: Amendement.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

29 september 2021

**VOORSTEL
VAN INTERPRETATIEVE WET**

van artikel 124, § 1, d), van de wet
van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE
NR. 69.790/1 VAN 29 SEPTEMBER 2021**

Zie:

Doc 55 **1737/001**:

001: Voorstel van interpretatieve wet van mevrouw Bossuyt c.s.
002: Amendement.

05350

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Le 2 juillet 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur:

— une proposition de loi interprétative 'de l'article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2020-2021, n°55-1737/001);

— une proposition de loi interprétative 'de l'article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances' (*Doc. Parl.*, Chambre, 2019-2020, n°55-1022/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 23 septembre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assessseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Arne CARTON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 septembre 2021.

*

PORTÉE DES PROPOSITIONS DE LOI

1. Les propositions de loi soumises pour avis, qui font l'objet des demandes d'avis 69.790/1 et 69.791/1 (voir, respectivement, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1737/1, et *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1022/1), visent à interpréter une même disposition légale, à savoir l'article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014 'relative aux assurances', qui s'énonce comme suit:

"§ 1^{er}. Par catastrophe naturelle, l'on entend:

(...)

d) soit un glissement ou affaissement de terrain, à savoir un mouvement d'une masse importante de terrain qui détruit ou endommage des biens, dû en tout ou en partie à un phénomène naturel autre qu'une inondation ou un tremblement de terre".

L'article 2 des deux propositions de loi prévoit que l'article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014 doit être interprété en ce sens qu'il y a également lieu de comprendre par "mouvement d'une masse importante de terrain qui détruit ou endommage des biens, dû en tout ou en partie à un phénomène naturel autre qu'une inondation ou un tremblement de terre" "toute contraction du sol due en tout ou en partie à une période de sécheresse prolongée, qui détruit ou endommage des biens".

Op 2 juli 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over:

— een voorstel van interpretatieve wet 'van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen' (*Parl. St.*, Kamer, 2020-21, nr. 55-1737/001);

— een voorstel van interpretatieve wet 'van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen' (*Parl. St.*, Kamer, 2019-20, nr. 55-1022/001).

De voorstellen zijn door de eerste kamer onderzocht op 23 september 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Arne CARTON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 september 2021.

*

STREKKING VAN DE WETSVORSTELLEN

1. De om advies voorgelegde voorstellen van wet die het voorwerp uitmaken van de adviesaanvragen 69.790/1 en 69.791/1 (zie respectievelijk *Parl. St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1737/1, en *Parl. St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1022/1) strekken ertoe om eenzelfde wetsbepaling te interpreteren, zijnde artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 'betreffende de verzekeringen' dat luidt:

"§ 1. Onder natuurramp wordt verstaan:

(...)

d) hetzij een aardverschuiving of grondverzakking, te weten een beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag, die goederen vernielt of beschadigt, welke geheel of ten dele te wijten is aan een natuurlijk fenomeen anders dan een overstroming of een aardbeving".

In artikel 2 van de beide wetsvoorstellen wordt bepaald dat artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 in die zin wordt uitgelegd dat onder de woorden "een beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag, die goederen vernielt of beschadigt, welke geheel of ten dele te wijten is aan een natuurlijk fenomeen anders dan een overstroming of een aardbeving" tevens "een inklinken van de bodem, waardoor goederen worden vernield of beschadigd, dat geheel of ten dele het gevolg is van een langdurige periode van droogte" moet worden begrepen.

Les développements relatifs à la proposition de loi 69.790/1 indiquent que l'article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014 a donné lieu à des interprétations divergentes, dont celle des compagnies d'assurance, selon laquelle les affaissements de maisons causés par la sécheresse du sol n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition. À la lumière de la genèse de la loi, cette interprétation méconnaîtrait l'intention du législateur, ce qui justifie l'adoption d'une loi interprétative¹.

Observation préliminaire

2. Contrairement à leur développement respectif, le dispositif des propositions de loi 69.790/1 et 69.791/1 est largement identique. Les différences se situent uniquement au niveau de l'utilisation de l'article "de" dans le texte néerlandais de l'intitulé de la loi du 4 avril 2014² et de l'utilisation du mot "également" ("ook") au lieu du mot "notamment" ("onder meer"). Par conséquent, les observations formulées ci-après s'appliquent aux deux propositions de loi et il est dès lors chaque fois fait référence aux deux propositions de loi interprétative.

De la nature interprétative des propositions de loi

3. Aux termes de l'article 84 de la Constitution, l'interprétation des lois par voie d'autorité n'appartient qu'à la loi. Une disposition législative interprétative est celle qui confère à une disposition le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir³. C'est le propre d'une disposition interprétative de sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur des dispositions qu'elle interprète⁴; la garantie de la non-rétroactivité des lois, à laquelle il ne peut être dérogé que dans certaines conditions⁵, ne peut toutefois être éludée par le fait qu'une disposition législative ayant un effet rétroactif serait présentée comme une disposition interprétative⁶. Il importe dès lors de s'assurer que la

In de toelichting bij het wetsvoorstel 69.790/1 wordt aangegeven dat artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014 aanleiding heeft gegeven tot uiteenlopende interpretaties, waaronder de interpretatie van verzekeringsmaatschappijen dat het verzakken van huizen door de droogte van de grond niet valt onder het toepassingsgebied van deze bepaling. Dit zou, in het licht van de wetgeschiedenis, de bedoeling van de wetgever miskennen, wat het aannemen van een interpretatieve wet rechtvaardigt¹.

Voorafgaande opmerking

2. Anders dan wat het geval is voor de toelichting bij de wetsvoorstellen 69.790/1 en 69.791/1, is het dispositief van beide voorstellen in ruime mate identiek. De verschillen betreffen enkel het gebruik van het lidwoord "de" in de Nederlandse tekst van het aangehaalde opschrift van de wet van 4 april 2014² en het gebruik van het woord "ook" ("également") in plaats van het woord "onder meer" ("notamment"). Om die reden gelden de hierna volgende opmerkingen voor de beide wetsvoorstellen en wordt daarbij telkens gerefereerd aan de twee voorstellen van interpretatieve wet.

Over de interpretatieve aard van de wetsvoorstellen

3. Luidens artikel 84 van de Grondwet kan alleen de wet een authentieke uitlegging van de wetten geven. Een wetsbepaling is interpretatief wanneer ze aan een bepaling een betekenis geeft die de wetgever bij de aanneming ervan heeft willen geven en die zij redelijkerwijze kon krijgen³. Het is eigen aan een interpretatieve bepaling dat zij gevolg heeft op de datum van de inwerkingtreding van de geïnterpreteerde bepaling⁴; de waarborg van de niet-rétroactiviteit van de wetten, waarvan slechts onder bepaalde voorwaarden kan worden afgeweken⁵, kan evenwel niet worden omzeild door een wetsbepaling met terugwerkende kracht als een interpretatieve wetsbepaling voor te stellen⁶. Om die reden is het van belang om er zich

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1737/1, pp. 3-4. La proposition de loi 69.791/1 contient d'autres développements, selon lesquels, notamment, les assureurs "abuseraient" de leur liberté d'appréciation et il serait nécessaire d'adopter une loi interprétative pour "remédier à ces malentendus" (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1022/1, pp. 3-4).

² Le texte néerlandais de la proposition de loi 69.790/1 vise correctement la loi du 4 avril 2014 'betreffende de verzekeringen', tandis que l'intitulé néerlandais de la proposition de loi 69.791/1 mentionne la loi du 4 avril 2014 'betreffende verzekeringen'.

³ C.C., 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2; C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.1; C.C., 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.5; C.C. 26 novembre 2009, n° 192/2009, B.7; C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4; C.C., 12 juillet 2012, n° 90/2012, B.13.2; C.C., 7 novembre 2013, n° 150/2013, B.4; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5.

⁴ C.C., 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.5; C.C., 12 juillet 2012, n° 90/2012, B.13.2; C.C., 7 novembre 2013, n° 150/2013, B.4; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5.

⁵ Voir par ex. C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.8; C.C., 31 mai 2012, n° 68/2012, B.13; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

⁶ C.C., 19 décembre 2002, n° 189/2002, B.12.2; C.C., 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2; C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5; C.C., 1^{er} juin 2017, n° 68/2017, B.3.

¹ *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1737/1, 3-4. Het wetsvoorstel 69.791/1 bevat een andere toelichting, waarbij onder meer wordt vermeld dat verzekeraars hun beoordelingsvrijheid zouden "misbruiken" en er nood zou zijn aan een interpretatieve wet om "misverstanden te verhelpen" (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1022/1, 3-4).

² In de Nederlandse tekst van het wetsvoorstel 69.790/1 wordt op een correcte wijze verwezen naar de wet van 4 april 2014 'betreffende de verzekeringen', terwijl in het wetsvoorstel 69.791/1 melding wordt gemaakt van de wet van 4 april 2014 'betreffende verzekeringen'.

³ GwH 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; GwH 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.1; GwH, 12 november 2009, nr. 180/2009, B.5; GwH 26 november 2009, nr. 192/2009, B.7; GwH 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4; GwH 12 juli 2012, nr. 90/2012, B.13.2; GwH 7 november 2013, nr. 150/2013, B.4; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5.

⁴ GwH 12 november 2009, nr. 180/2009, B.5. GwH 12 juli 2012, nr. 90/2012, B.13.2; GwH 7 november 2013, nr. 150/2013, B.4; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5.

⁵ Zie bvb. GwH 15 december 2011, nr. 188/2011, B.8; GwH 31 mei 2012, nr. 68/2012, B.13; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

⁶ GwH 19 december 2002, nr. 189/2002, B.12.2; GwH 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; GwH 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5; GwH 1 juni 2017, nr. 68/2017, B.3.

réglementation proposée constitue effectivement une interprétation ou explication d'une disposition légale déjà existante et appliquée et qu'aucune nouvelle norme n'est ainsi ajoutée sur le fond à l'arsenal de normes existant.

S'il s'agit effectivement d'une loi interprétative, son effet rétroactif, qui implique que la loi interprétée doit être considérée comme ayant toujours eu la portée que lui donne la loi interprétative⁷, se justifie précisément par le caractère interprétatif de cette loi⁸. À défaut, il y a lieu de satisfaire aux conditions qui permettent de déroger au principe de la non-rétroactivité des lois⁹. Les lois interprétatives ne doivent en effet pas répondre aux conditions usuelles auxquelles il peut être dérogé à la non-rétroactivité, sous réserve toutefois du principe de légalité en matière pénale et du respect des décisions de justice passées en force de chose jugée, comme le prévoit expressément l'article 7 du Code judiciaire¹⁰.

Une loi interprétative se justifie par la suppression de l'incertitude juridique à laquelle le caractère incertain ou contesté d'une disposition législative a donné lieu¹¹. Il s'ensuit qu'une disposition interprétative n'est admissible que si le texte que le législateur entend interpréter est peu clair et susceptible d'interprétations en sens divers dans la jurisprudence, par exemple¹². Le sens que le législateur a donné à cette disposition législative dans la loi interprétative doit aussi pouvoir être donné par le juge sans intervention du législateur¹³⁻¹⁴.

4. Concernant l'exigence selon laquelle une loi interprétative doit recevoir le sens que le législateur a voulu lui donner dès l'adoption de la loi interprétée et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir, on soulignera que le projet de loi qui a donné lieu à l'actuel article 124 de la loi du 4 avril 2014 n'offre pas de précisions susceptibles d'apporter de quelconques

van te verzekeren dat de voorgestelde regeling effectief een interpretatie of uitlegging uitmaakt van een al bestaande en toegepaste wetsbepaling en dat ermee inhoudelijk geen nieuwe rechtsregels worden toegevoegd aan het bestaande normenarsenaal.

Zo het effectief gaat om een interpretatieve wet ligt de verantwoording van het retroactieve effect ervan, dat inhoudt dat de geïnterpreteerde wet moet worden geacht steeds de draagwijdte te hebben gehad zoals omschreven in de interpretatieve wet⁷, in het interpretatieve karakter zelf van de betrokken wet⁸. Zo niet dient aan de voorwaarden te zijn voldaan op grond waarvan kan worden afgeweken van het beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten⁹. Interpretatieve wetten dienen immers niet te beantwoorden aan de gebruikelijke voorwaarden waaronder kan worden afgeweken van niet-retroactiviteit, onder voorbehoud evenwel van het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel en van de eerbied voor de in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen zoals uitdrukkelijk bepaald in artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek¹⁰.

Een interpretatieve wet vindt haar bestaansreden in het opheffen van de rechtsonzekerheid die is ontstaan door het onzekere of het betwiste karakter van een wetsbepaling¹¹. Derhalve is een interpretatieve bepaling alleen aanvaardbaar wanneer de tekst die de wetgever beoogt uit te leggen, onduidelijk is en voor een verschillende interpretatie in bijvoorbeeld de rechtspraak vatbaar¹². De betekenis die de wetgever in de interpretatieve wet aan de betrokken wetsbepaling heeft gegeven, moet eraan door de rechter ook zonder tussenkomst van de wetgever kunnen worden gegeven¹³⁻¹⁴.

4. Wat betreft de vereiste dat een interpretatieve wet de betekenis dient te krijgen die de wetgever er bij de aanneming van de geïnterpreteerde wet aan heeft willen geven en die zij redelijkerwijs kon krijgen, kan erop worden gewezen dat het ontwerp van wet dat geleid heeft tot het huidige artikel 124 van de wet van 4 april 2014 geen verduidelijking biedt die enig

⁷ C.C., 19 décembre 2002, n° 189/2002, B.12.1; C.C., 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2; C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.4; C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.4; C.C., 11 mai 2017, n° 54/2017, B.6.5.

⁸ C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.6; C.C., 12 novembre 2009, n° 180/2009, B.9; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.5; C.C., 1 juin 2017, n° 68/2017, B.3.

⁹ C.C., 1^{er} septembre 2008, n° 128/2008, B.8.6; C.C., 15 décembre 2011, n° 188/2011, B.7; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

¹⁰ Voir à ce sujet par ex. P. POPELIER, Note sous C.C., 7 décembre 2005, n° 177/2005, *RW*, 2005-06, pp. 1251 et suiv.

¹¹ Voir e.a. à ce sujet W. VERRIJDT, "De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid", *TBP*, 2007, pp. 259-280.

¹² Voir par ex. les avis C.E. 61.230/1 et 61.231/1 du 2 mai 2017 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 16 mars 1971 sur le travail en ce qui concerne le travail dominical' et sur des amendements à cette proposition de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n°s 54-584/1 et 4).

¹³ Cass., 17 janvier 2008, F.07 0057.N; Cass., 7 avril 2016, F.14 0097.N; Cass., 24 janvier 2017, P.16 0893.N.

¹⁴ Voir par ex. les avis C.E. 61.230/1 et 61.231/1 du 2 mai 2017 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 16 mars 1971 sur le travail en ce qui concerne le travail dominical' et sur des amendements à cette proposition de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-15, n°s 54-584/1 et 4); avis C.E. 61.750/3 du 1^{er} août 2017 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions fiscales diverses II'.

⁷ GwH 19 december 2002, nr. 189/2002, B.12.1; GwH 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2; GwH 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.4; GwH 15 december 2011, nr. 188/2011, B.4; GwH 11 mei 2017, nr. 54/2017, B.6.5.

⁸ GwH 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.6; GwH 12 november 2009, nr. 180/2009, B.9; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.5; GwH 1 juni 2017, nr. 68/2017, B.3.

⁹ GwH 1 september 2008, nr. 128/2008, B.8.6; GwH 15 december 2011, nr. 188/2011, B.7; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

¹⁰ Zie in dat verband bvb. P. POPELIER, Noot onder GwH 7 december 2005, nr. 177/2005, *RW* 2005-06, 1251 e.v.

¹¹ Zie hierover o.m. W. VERRIJDT, "De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid", *TBP* 2007, 259-280.

¹² Zie bvb. adv.RvS 61.230/1 en 61.231/1 van 2 mei 2017 over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de arbeidswet van 16 maart 1971 voor wat het zondagswerk betreft' en over amendementen op dat wetsvoorstel (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nrs. 54-584/1 en 4).

¹³ Cass. 17 januari 2008, F.07 0057.N; Cass. 7 april 2016, F.14 0097.N; Cass. 24 januari 2017, P.16 0893.N.

¹⁴ Zie bvb. adv.RvS 61.230/1 en 61.231/1 van 2 mei 2017 over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de arbeidswet van 16 maart 1971 voor wat het zondagswerk betreft' en over amendementen op dat wetsvoorstel (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nrs. 54-584/1 en 4); adv.RvS 61.750/3 van 1 augustus 2017 over een voorontwerp van wet 'houdende diverse fiscale bepalingen II'.

éclaircissements sur l'intention du législateur en adoptant cette disposition¹⁵.

Les développements de chacune des propositions de loi soumises ce jour pour avis justifient cependant par la genèse de la loi pourquoi une disposition interprétative est possible et nécessaire.

À cet égard, il est renvoyé à l'amendement n° 2 d'un projet de loi devenu la loi du 17 septembre 2005 'modifiant en ce qui concerne les catastrophes naturelles, la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles'. Cette loi avait notamment pour objet de modifier la loi du 25 juin 1992 'sur le contrat d'assurance terrestre', entre-temps abrogée en grande partie. L'amendement n° 2, précité, a donné lieu à l'insertion dans la loi du 25 juin 1992 d'un article 68-2, § 1^{er}, d), depuis lors abrogé lui aussi, qui était quasi identique à l'actuel article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014¹⁶. Cet amendement, qui visait un élargissement du champ d'application de l'article 68-2, § 1^{er}, d), initialement en projet de la loi du 25 juin 1992 et qui a été adopté, a à l'époque été justifié comme suit:

"La condition liée à la soudaineté du mouvement de terrain est abandonnée, car elle peut prêter à confusion. En effet, les glissements ou affaissements de terrain peuvent résulter d'un processus lent et invisible. Cette disposition est sans préjudice de la responsabilité des pouvoirs publics ou des citoyens de prendre les mesures de protection nécessaires en cas de glissements ou affaissements visibles ou connus. L'essentiel est de couvrir tous les glissements ou affaissements dus en tout ou partie à un phénomène naturel"¹⁷.

À la lumière de cette justification, il paraît raisonnable de considérer la contraction du sol due à une sécheresse prolongée comme la conséquence d'un phénomène naturel autre qu'une inondation ou un tremblement de terre. L'exigence selon laquelle une loi interprétative doit recevoir le sens que le législateur a voulu lui donner dès l'adoption de la loi interprétée et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir semble dès lors être remplie.

5. En ce qui concerne l'exigence que la disposition à interpréter doit être peu claire et susceptible d'interprétations en sens divers, on mentionnera une analyse de la jurisprudence récente effectuée par le SPF Économie, à propos de laquelle la Secrétaire d'État au Budget et à la Protection des consommateurs a déclaré en Commission de l'Économie, de la Protection des consommateurs et de l'Agenda numérique du 28 avril 2021:

"(...) Ik geef u nu de argumenten die consumenten en verzekeraars ter zake aanhalen. De consumenten argumenteren dat de wettelijke waarborg speelt omdat de grond in beweging is en dit te wijten is aan een natuurlijk fenomeen, waardoor

licht kan doen schijnen over de bedoeling die de wetgever met het aannemen van die bepaling nastreefde¹⁵.

In de toelichting bij elk van de heden om advies voorgedragen voorstellen van wet wordt evenwel aan de hand van de wetsgeschiedenis verantwoord waarom een interpretatieve bepaling mogelijk en nodig is.

Daarbij wordt gewezen op het amendement nr. 2 bij een wetsontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 september 2005 'tot wijziging wat de verzekering tegen natuurrampen betreft, van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst en de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen'. Deze wet strekte onder meer tot het wijzigen van de inmiddels grotendeels opgeheven wet van 25 juni 1992 'op de landverzekeringsovereenkomst'. Het voornoemde amendement nr. 2 heeft geleid tot de invoeging in de wet van 25 juni 1992 van een inmiddels evenzeer opgeheven artikel 68-2, § 1, d), dat zo goed als identiek was aan het huidige artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014¹⁶. Dat amendement, dat strekte tot een verruiming van het toepassingsgebied van het aanvankelijk ontworpen artikel 68-2, § 1, d), van de wet van 25 juni 1992 en dat werd aangenomen, werd destijds als volgt verantwoord:

"De vereiste dat de beweging van de bodemlaag plots moet zijn wordt weggelaten omdat deze tot verwarring kan aanleiding geven. Aardverschuivingen of verzakkingen kunnen immers ook het resultaat zijn van een traag en onzichtbaar proces. Hierdoor wordt alleszins geen afbreuk gedaan aan de verantwoordelijkheid van de overheid of burgers in het nemen van de nodige beschermende maatregelen bij zichtbare of gekende verschuivingen of verzakkingen. Het is enkel essentieel dat alle aardverschuivingen of verzakkingen die geheel of ten dele het gevolg zijn van een natuurlijk fenomeen gedekt worden"¹⁷.

In het licht van die verantwoording lijkt het redelijk om het inklinken van de bodem ten gevolge van langdurige droogte te beschouwen als het gevolg van een natuurlijk fenomeen dat anders is dan een overstroming of een aardbeving. Aan de vereiste dat een interpretatieve wet de betekenis krijgt die de wetgever er bij de aanneming van de geïnterpreteerde wet aan heeft willen geven en die zij redelijkerwijs kon krijgen, lijkt dan ook te zijn voldaan.

5. Wat betreft de vereiste dat de te interpreteren bepaling onduidelijk moet zijn en voor een verschillende interpretatie vatbaar, kan melding worden gemaakt van een recente rechtspraakanalyse die werd uitgevoerd door de FOD Economie in welk verband door de Staatssecretaris voor Begroting en Consumentenbescherming in de Commissie voor economie, consumentenbescherming en digitale agenda van 28 april 2021 het volgende werd verklaard:

"(...) Ik geef u nu de argumenten die consumenten en verzekeraars ter zake aanhalen. De consumenten argumenteren dat de wettelijke waarborg speelt omdat de grond in beweging is en dit te wijten is aan een natuurlijk fenomeen, waardoor

¹⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 53-3361/1.

¹⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 2004-05, n° 51-1732/2, p. 2.

¹⁷ *Doc. parl.*, Chambre, 2004-05, n° 51-1732/2, p. 3.

¹⁵ *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 54-3361/1.

¹⁶ *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 51-1732/2, 2.

¹⁷ *Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 51-1732/2, 3.

schade ontstaat. Ze verwijzen naar de tekst van artikel 124, § 1, d en naar de polisvoorwaarden van hun verzekeraar, die de bewoordingen van deze wettekst meestal integraal heeft overgenomen. De verzekeraars wijzen de aangifte af omdat er geen sprake is van verdwijning van aarde, terwijl dat wel zo is bij een aardverschuiving of een aardverzakking. Bij inklinking is er sprake van een verzakking in de zin van een beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag. Er is wel sprake van een wijziging in het volume van de ondergrond.

(...)

We hebben aan de FOD Economie opdracht gegeven om een juridische analyse te maken van de huidige wetgeving omdat de rechtspraak op dit moment zeer uiteenlopend is. Uit een eerste analyse blijkt uit het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg in Namen van 2014 en het arrest van 10 mei 2016 van het hof van beroep van Luik dat deze zaak niet onder de verzekeringswet valt, terwijl uit de arresten van 20 juni 2017 van het hof van beroep van Mons en dat van 16 maart 2017 van het hof van beroep van Gent, evenals uit het vonnis van 2 december 2020 van de ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Kortrijk, blijkt dat deze zaken wel onder de wet ressorteren. Op zijn minst kunnen we dus zeggen dat de rechtspraak in deze geen duidelijk beeld geeft. (...)”¹⁸.

Abstraction faite de la question de savoir quelle est la jurisprudence actuellement majoritaire, il ressort de la citation précitée que la disposition interprétée semble effectivement donner lieu à des arguments et interprétations divers.

6. Il peut se déduire de ce qui précède que la loi proposée, sous réserve de l'observation formulée au point 7, revêt un caractère interprétatif. En effet, la portée de la disposition interprétée n'est pas tout à fait claire et a déjà été source de controverses jurisprudentielles dans le passé. L'interprétation préconisée par les propositions de loi correspond à celle donnée lors des travaux préparatoires relatifs à une disposition identique dans la loi du 25 juin 1992, de sorte que la disposition interprétée peut raisonnablement se voir attribuer la portée que les propositions de loi lui donnent, que l'on peut en outre considérer comme étant conforme à l'intention initiale du législateur. La rétroactivité de la loi envisagée trouve donc sa justification dans son caractère interprétatif.

schade ontstaat. Ze verwijzen naar de tekst van artikel 124, § 1, d en naar de polisvoorwaarden van hun verzekeraar, die de bewoordingen van deze wettekst meestal integraal heeft overgenomen. De verzekeraars wijzen de aangifte af omdat er geen sprake is van verdwijning van aarde, terwijl dat wel zo is bij een aardverschuiving of een aardverzakking. Bij inklinking is er sprake van een verzakking in de zin van een beweging van een belangrijke massa van de bodemlaag. Er is wel sprake van een wijziging in het volume van de ondergrond.

(...)

We hebben aan de FOD Economie opdracht gegeven om een juridische analyse te maken van de huidige wetgeving omdat de rechtspraak op dit moment zeer uiteenlopend is. Uit een eerste analyse blijkt uit het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg in Namen van 2014 en het arrest van 10 mei 2016 van het hof van beroep van Luik dat deze zaak niet onder de verzekeringswet valt, terwijl uit de arresten van 20 juni 2017 van het hof van beroep van Mons en dat van 16 maart 2017 van het hof van beroep van Gent, evenals uit het vonnis van 2 december 2020 van de ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Kortrijk, blijkt dat deze zaken wel onder de wet ressorteren. Op zijn minst kunnen we dus zeggen dat de rechtspraak in deze geen duidelijk beeld geeft. (...)”¹⁸.

Daargelaten de vraag wat de huidige meerderheidsstrekking is in de rechtspraak, blijkt uit het aangehaalde citaat dat de geïnterpreteerde bepaling effectief aanleiding lijkt te geven tot uiteenlopende argumenten en interpretaties.

6. Uit wat voorafgaat kan worden afgeleid dat de voorgestelde wet, onder voorbehoud van hetgeen wordt opgemerkt *sub* 7, een interpretatief karakter heeft. De draagwijdte van de geïnterpreteerde bepaling blijkt immers niet geheel duidelijk en heeft in het verleden al tot betwistingen in de rechtspraak aanleiding gegeven. De interpretatie die in de voorstellen van wet wordt voorgestaan spoort met de interpretatie die eraan werd gegeven tijdens de parlementaire voorbereiding van een identieke bepaling in de wet van 25 juni 1992, zodat de geïnterpreteerde bepaling redelijkerwijze de interpretatie kan krijgen die eraan in de voorstellen van wet wordt gegeven en die bovendien kan worden geacht overeen te stemmen met de initiële bedoeling van de wetgever. Het terugwerkende effect dat de aan te nemen wet heeft, vindt dus zijn verantwoording in de interpretatieve aard ervan.

¹⁸ <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/html/55/ic454x.html>.

¹⁸ <https://www.dekamer.be/doc/CCRI/html/55/ic454x.html>.

EXAMEN DES PROPOSITIONS DE LOI

Article 2

7. Les propositions de loi interprétative ne peuvent pas porter atteinte à la condition légale selon laquelle la qualification de “catastrophe naturelle” au sens de l’article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014 requiert un mouvement d’une “masse importante de terrain”. Une loi interprétative ne peut pas, en effet, modifier une condition claire et existante figurant dans la loi.

Même s’il est question d’une contraction du sol due en tout ou en partie à une période de sécheresse prolongée, qui détruit ou endommage des biens, on pourrait juger, par exemple sur la base d’une expertise, qu’il n’existe pas de preuve d’un mouvement d’une “masse importante de terrain” au sens de l’article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014¹⁹. Par souci de clarté, il est dès lors recommandé de remplacer le segment de phrase “toute contraction du sol”, à l’article 2 des propositions de loi, par le segment de phrase “toute contraction d’une masse importante de terrain”.

8. Les développements des deux propositions de loi font référence à la protection supplémentaire pour les consommateurs, instaurée par le législateur en 2005, en prévoyant une protection obligatoire couvrant diverses catastrophes naturelles dans le cadre de l’assurance incendie, outre l’assurance obligatoire déjà existante couvrant les risques d’inondation. À cet égard, on vise sans doute les dispositions de l’article 68-2 de la loi du 25 juin 1992 ‘sur le contrat d’assurance terrestre’, inséré dans cette loi par la loi précitée du 17 septembre 2005.

Bien que cette dernière disposition légale ait été abrogée à partir du 1^{er} novembre 2014 par la loi du 4 avril 2014, la question se pose de savoir si l’intention est que l’interprétation de l’article 124, § 1^{er}, d), de la loi du 4 avril 2014, préconisée par les auteurs des propositions de loi, soit également maintenue pour les éventuels sinistres qui relevaient encore de l’article 68-2, § 1^{er}, d), de la loi du 25 juin 1992, entre-temps abrogé. Afin que la portée de l’interprétation proposée soit claire, il est recommandé d’indiquer dans les développements des propositions de loi si une telle hypothèse se présente en effet encore et si l’interprétation proposée s’applique également dans ce cas. À cet égard, il ne faudra cependant pas perdre de vue l’observation formulée au point 9. Si les auteurs des propositions de loi sont d’avis qu’il existe des motifs d’exclure de l’interprétation proposée les sinistres auxquels l’article 68-2 de la loi du 25 juin 1992 s’appliquait, il est recommandé, par souci de clarté, de le mentionner également dans les développements concernés.

9. Conformément à l’article 7 du Code judiciaire, l’interprétation par voie d’autorité ne peut porter atteinte aux décisions

¹⁹ Pour une application récente à ce sujet, voir également le jugement du 12 janvier 2021 du tribunal de première instance de Flandre occidentale, section Ypres, *Tijdschrift voor Gentse en West-Vlaamse Rechtspraak* (TGR/TWVR), 2020, p. 234.

ONDERZOEK VAN DE WETSVOORSTELLEN

Artikel 2

7. De voorstellen van interpretatieve wet kunnen geen afbreuk doen aan de wettelijke voorwaarde die inhoudt dat, voor het kwalificeren als “natuurramp” in de zin van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014, het bewegen van een “belangrijke massa van de bodemlaag” wordt vereist. Een interpretatieve wet kan immers een bestaande en duidelijke voorwaarde in een wet niet wijzigen.

Ook indien er sprake is van inklinken van de bodem, waardoor goederen worden vernield of beschadigd, dat geheel of ten dele het gevolg is van een langdurige periode van droogte, zou op basis van een deskundigenonderzoek bijvoorbeeld geoordeeld kunnen worden dat er geen bewijs voorligt van het bewegen van een “belangrijke massa van de bodemlaag” in de zin van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014¹⁹. Duidelijkheidshalve verdient het daarom aanbeveling de zinsnede “een inklinken van de bodem”, in artikel 2 van de voorstellen van wet, te vervangen door de zinsnede “een inklinken van een belangrijke massa van de bodemlaag”.

8. In de toelichting bij de twee wetsvoorstellen wordt gerefereerd aan de bijkomende bescherming die de wetgever in 2005 voor consumenten heeft ingevoerd door te voorzien in een verplichte verzekering voor verschillende natuurrampen binnen de brandverzekering, benevens de reeds bestaande verplichte verzekering voor overstromingsrisico’s. Daarbij wordt allicht bedoeld op het bepaalde in artikel 68-2 van de wet van 25 juni 1992 ‘op de landverzekeringsovereenkomst’ dat in die wet werd ingevoegd bij de reeds genoemde wet van 17 september 2005.

Alhoewel de laatstgenoemde wetsbepaling vanaf 1 november 2014 werd opgeheven bij de wet van 4 april 2014, rijst de vraag of het de bedoeling is dat de door de indieners van de wetsvoorstellen voorgestane interpretatie van artikel 124, § 1, d), van de wet van 4 april 2014, evenzeer wordt aangehouden voor de eventuele schadegevallen die nog onder toepassing vielen van het ondertussen opgeheven artikel 68-2, § 1, d), van de wet van 25 juni 1992. Het verdient, ter wille van de duidelijkheid van de draagwijdte van de voorgestelde interpretatie, aanbeveling om in de toelichting bij de wetsvoorstellen aan te geven of dergelijke hypothese zich inderdaad nog voordoet en of ook in dat geval de voorgestelde interpretatie geldt. Daarbij zal evenwel hetgeen *sub* 9 wordt opgemerkt niet uit het oog mogen worden verloren. Mochten de indieners van de wetsvoorstellen van mening zijn dat er motieven voorliggen om schadegevallen, waarop artikel 68-2 van de wet van 25 juni 1992 van toepassing was, uit te sluiten van de voorgestelde interpretatie, verdient het duidelijkheidshalve aanbeveling om ook die te vermelden in de betrokken toelichting.

9. Overeenkomstig artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek mag de authentieke uitlegging geen afbreuk doen aan

¹⁹ Zie voor een recente toepassing in dit verband ook het vonnis van 12 januari 2021 van de Rechtbank van Eerste Aanleg West-Vlaanderen, afdeling Ieper, *Tijdschrift voor Gentse en West-Vlaamse Rechtspraak* (TGR/TWVR) 2020, 234.

de justice passées en force de chose jugée²⁰ et ne peut dès lors pas avoir d'incidence sur les demandes d'indemnités pour des sinistres qui, au moment de l'entrée en vigueur de la loi interprétative, ont déjà fait l'objet de décisions de justice passées en force de chose jugée.

10. Le texte néerlandais de l'article 2 de la proposition de loi 69.791/1 doit évidemment mentionner l'intitulé correct de la loi du 4 avril 2014 'relative aux assurances'.

*

Le greffier, *Le président,*
Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde gegaan zijn²⁰ en deze mag derhalve geen impact hebben op vorderingen tot schadevergoeding voor schadegevallen waarover op het ogenblik van de inwerkingtreding van de interpretatieve wet al rechterlijke beslissingen zijn genomen die in kracht van gewijsde zijn gegaan.

10. In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het wetsvoorstel 69.791/1 moet uiteraard melding worden gemaakt van het correcte opschrift van de wet van 4 april 2014 'betreffende de verzekeringen'.

*

De griffier, *De voorzitter,*
Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

²⁰ Voir par ex. C.C., 21 juin 2006, n° 102/2006, B.5.2.

²⁰ Zie bvb. ook GwH 21 juni 2006, nr. 102/2006, B.5.2.